

TESIS
SSSS



Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Relaciones Internacionales



Tesis de Grado

Modalidad: Proyección de Escenarios

“El futuro de la cooperación en defensa entre Argentina y Brasil”

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Alumno: Nicolás Molina

Carrera: Relaciones Internacionales

DNI: 37183707

Contacto: 1150240302 / n.molina@usal.edu.ar

Índice

1) Introducción.....	1
2) Alcance del Problema.....	6
3) Antecedentes Históricos.....	11
4) Cuadro de Situación Actual.....	16
5) Análisis Estratégico de Actores.....	54
• 5.2 Cuadro F.O.D.A.....	57
6) Análisis Proyectivo.....	70
• 6.A Escenario 1: El retorno de la desconfianza.....	70
• 6.B Escenario 2: Todo sigue igual que ayer.....	78
• 6.C Escenario 3: Los hermanos sean unidos.....	84
• 6.D Conclusiones Generales.....	93
7) Bibliografía.....	95
8) Anexos.....	99
• 8.A Cuadro Análisis Morfológico.....	99
• 8.B Cuadro de Ponderación de Variables.....	101

1-Introducción:

“Mi visita de Estado es la ocasión, no solamente para afianzar la amistad inquebrantable y la relación imprescindible entre nuestros países, (...) vamos, además, a continuar juntando nuestras voces a los que creen en el multilateralismo y en el fortalecimiento del derecho internacional, a seguir trabajando por la paz y la tolerancia entre naciones y pueblos.”¹

La frase inicial extraída de un discurso emitido por el entonces Presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula Da Silva, durante una visita de estado a la Argentina en el año 2008 es evidencia de que la relación bilateral entre ambos países es amistosa, de entendimiento y de confianza entre sí, y por sobre todas las cosas de un respeto absoluto a la solución pacífica y diplomática de cualquier controversia que pudiese surgir entre las naciones.

Aunque más adelante tendremos un apartado para describir la evolución histórica de esta relación, es necesario aclarar que desde 1997 con la firma de la Declaración de Río de Janeiro la Argentina como el Brasil se consideran entre sí miembros de una “Alianza Estratégica”. Para describir este concepto utilizaremos la definición de Sandro Schtremel “una relación bilateral prioritaria para ambas naciones, basada en la integración económico-comercial equitativa, la concertación político-diplomática consensual, y una cooperación multidimensional que se desarrolla progresivamente en tres niveles: bilateral; en el seno del MERCOSUR; y finalmente en el ámbito sudamericano.”² Desde aquel año hasta la actualidad dicha alianza se ha ido fortaleciendo en distintos ámbitos, sorteando diversos conflictos, solucionándolos de manera cooperativa y afianzándose en la cultura interna de cada nación.

Es necesario aclarar que esta visión conjunta de amistad no es algo que se dio siempre y de forma natural. La relación bilateral nació como una enemistad durante la época colonial para luego transformarse en una rivalidad, que oscilaba entre la hostilidad y la indiferencia, durante la mayor parte del siglo XX y recién con la redemocratización de sus sociedades y tras varios años de esfuerzo desde ambas partes dicha rivalidad sería superada para dar paso a la cooperación y luego a la integración. Para la explicación de cómo se sucedió este cambio

¹Palabras del Presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inacio Lula Da Silva, en el almuerzo ofrecido en su honor por la presidente Cristina Fernández de Kirchner. Febrero del 2008. Disponible en: <http://www.casasosada.gob.ar/informacion/archivo/16708-blank-8154252>

² Schtremel, Sandro. “La Alianza Estratégica Argentino-Brasileña en la política exterior de Itamaraty” Cuadernos de Política Exterior Argentina CERIR. 2009. Pág. 29.

en la relación entre Argentina y Brasil, la presente investigación adoptará una perspectiva teórica “constructivista”.

Recordemos que el constructivismo posee diversos autores cuyas posiciones pueden ser divergentes entre sí, pero en líneas generales poseen algunos lineamientos centrales que son compartidos por todos. A los efectos de este trabajo nos limitaremos a describir la esquematización de estos conceptos generales realizada por el autor Alexander Wendt. La versión del constructivismo propuesta por dicho autor parte de la crítica a la teoría neorrealista en las relaciones internacionales, más específicamente a los presupuestos elaborados por Kenneth Waltz en su libro “Teoría de la Política Internacional”. La idea central de esta crítica es que la teoría neorrealista y su visión de las relaciones internacionales se ha vuelto obsoleta o insuficiente para explicar muchas de las dinámicas que suceden hoy en día en la política internacional, como por ejemplo el caso de la relación entre Argentina y Brasil.

“La crítica que realiza Wendt al neorrealismo se basa en dos premisas básicas. En primer lugar, que las estructuras de la asociación humana están determinadas primariamente por ideas compartidas más que por fuerzas materiales-la naturaleza humana y los intereses materiales como la riqueza y el poder. En segundo lugar, que las identidades y los intereses de los actores son construidos por estas ideas compartidas en lugar de estar dados en la naturaleza. (Wendt, 1991).”³ En base a esto podemos decir que el constructivismo es una perspectiva que pone el énfasis en los factores ideacionales como normas, conocimiento mutuo entre actores o instituciones, de carácter intersubjetivo, para generar análisis y explicaciones. Estos elementos son determinantes en la configuración de los intereses de los estados y por consiguiente tienen una gran influencia en el desarrollo de sus políticas exteriores y sus conductas. Sin embargo esto no significa que los factores materiales, en este caso los elementos de poder estatal, carecen de importancia. Lo material constriñe a los intereses, actúan como limitadores de las ideas, pero su relevancia está dada por el significado que estas mismas ideas le proporcionan. Los elementos de poder materiales deben estar contextualizados en base a las identidades de quienes los poseen y bajo los intereses que los mueven. “En resumen, para Wendt (1999:20), el carácter de la vida internacional está determinado, más que por la distribución de los atributos de poder, por las creencias y las expectativas que los estados tienen entre sí, las cuales están constituidas en gran parte por

³ Vitelli, Marina. “El interés nacional como una construcción social: La política de defensa argentina en el período 2005- 2009”. En Política Exterior, Conceptos y Enfoques en torno a la Argentina. Ediciones Pía. 2011. Pág. 125.

estructuras sociales más que materiales. El poder material y los intereses son importantes pero tienen significados y efectos que dependen de la estructura social del sistema. De esta manera, el significado y el poder explicativo de la distribución de capacidades están constituidos por la *distribución de intereses* en el sistema. A su vez, los intereses no son materiales sino que están constituidos por un tipo particular de ideas, un argumento que según Wendt se encuentra implícito en el mismo planteo de Waltz.”⁴

Además el constructivismo de Wendt nos habla de cómo el sistema internacional y su estructura condicionan las conductas de los estados. Básicamente la estructura internacional es otro elemento influyente en la ecuación que determinará las estrategias adoptadas por los países en sus respectivas políticas exteriores. “En su libro, Wendt no sólo sostiene que las identidades y los intereses, entendidos como ideas, determinan la conducta de los estados sino que también esas ideas, de las cuáles está hecha la estructura del sistema internacional, tienen a la vez un efecto constitutivo sobre esas identidades e intereses, lo que se traduce en la mutua constitución entre el agente y la estructura. Es decir que la estructura internacional, entendida como una particular distribución de conocimiento compartido o *cultura de la anarquía*, tiene un rol determinante en la construcción de la *identidad* de los estados, que también se construye a nivel doméstico por el tipo de régimen, el sistema económico, la cultura, etc.”⁵ Según el autor la estructura del sistema internacional es entonces la cultura de la anarquía bajo la cual opera. Podemos encontrar entonces tres posibles culturas anárquicas, cada una determinada por los roles que predominan en el sistema (enemigo, rival o amigo) a las que le corresponde los nombres de culturas Hobbesiana, Lockean y Kantiana respectivamente.⁶

En el caso de nuestra investigación planteamos que en cuanto a la Argentina y su relación con Brasil podemos observar justamente una evolución que parte de un complejo regional de seguridad caracterizado por una cultura hobbessiana, que luego muta a uno lockeano y que en la actualidad puede definirse como kantiano, donde dicho complejo de seguridad daría paso a la integración regional. Para la definición de complejo regional de seguridad utilizaremos la conceptualización realizada por Barry Buzan y Ole Weaver: “Los complejos de Estados que poseen cierta interdependencia en relación al sistema global, pues sus

⁴ Vitelli, Marina. “El interés nacional como una construcción social: La política de defensa argentina en el período 2005- 2009”. En *Política Exterior, Conceptos y Enfoques en torno a la Argentina*. Ediciones Púa. 2011. Pág. 127.

⁵ Vitelli, Marina. “El interés nacional como una construcción social: La política de defensa argentina en el período 2005- 2009”. En *Política Exterior, Conceptos y Enfoques en torno a la Argentina*. Ediciones Púa. 2011. Pág. 127.

⁶ Wendt, Alexander: “*Social Theory of International Politics*”; Cambridge University Press; 1999. Pág. 247.

interacciones son mucho más intensas entre ellos, que entre otros Estados fuera del complejo”⁷. Nos parece relevante la idea de resaltar la existencia de subsistemas en la política internacional que pueden responder a distintas lógicas de comportamiento determinadas por las culturas en las que están inmersos. Estos complejos son subsistemas que, en nuestro caso es específicamente el Cono Sur latinoamericano donde Brasil y Argentina son los dos actores de mayor preponderancia, ya que son actores que no pueden resolver sus problemas de seguridad si no lo hacen de manera conjunta. Dentro de este subsistema la cultura de la anarquía ha mutado como ya hemos mencionado hacia una cultura de la amistad kantiana en términos de Wendt.

La relación Argentino-Brasileña no se rige bajo una lógica hobbesiana, donde la cultura predominante es la cultura del estado de naturaleza de Hobbes, donde los estados se conducen por el principio de sálvese quien pueda, donde la supervivencia depende solo de la fuerza militar y donde el dilema de seguridad determina todas las relaciones entre los estados.⁸ Sino más bien que en la actualidad podríamos considerar que la lógica que rige el Cono Sur es una lógica kantiana, donde poseemos una estructura de rol de amistad, con la cual todos los estados poseen la misma percepción sobre sus vecinos acerca del cumplimiento de dos reglas básicas, primero la de no agresión y luego la de la defensa común. Estas dos reglas según el autor son las que posteriormente inspirarán la formación de una comunidad pluralista de seguridad y la conformación de un sistema de seguridad colectiva.⁹ Estas reglas básicas son igualmente necesarias para que haya amistad, y a su vez esta amistad concierne solamente a la defensa nacional y no se hace eco necesariamente en otras áreas de las relaciones entre los estados.

El mismo autor nos dice que una vez que están reglas son respetadas por los actores y estos mismos poseen una plena confianza en que sus contrapartes las respetaran y defenderán, la cultura kantiana procede a configurarse como una comunidad pluralista de seguridad la cual define como “un sistema de estados en el cual hay una completa seguridad de que los miembros de dicha comunidad no se enfrentarán físicamente entre sí sino que resolverán sus disputas de otra manera.”¹⁰ Esta confianza proviene por supuesto del conocimiento mutuo de las intenciones del otro. Es decir esta comunidad de seguridad pluralista no descarta la

⁷ Buzan, Barry y Waever, Ole, “Regions and Powers. The Structure of international Security”; Cambridge University Press; 2003. p.43

⁸ Wendt, Alexander: “Social Theory of International Politics”; Cambridge University Press; 1999. Pág 267.

⁹ Wendt, Alexander: “Social Theory of International Politics”; Cambridge University Press; 1999. Pág 299.

¹⁰ Wendt, Alexander: “Social Theory of International Politics”; Cambridge University Press; 1999. Pág 299.

posibilidad de que surjan conflictos sino que expone la certeza de que los mismos serán resueltos no por la guerra sino por el arbitraje, la negociación o a través del derecho internacional por ejemplo. Este conocimiento de la intención del otro tiene como efecto la quita de una percepción de amenaza con respecto a las capacidades militares de ambas partes. Posteriormente la cultura kantiana tiende a formar un sistema de seguridad colectiva que posee un mayor grado de integración, ya que no hace referencia tan solo a la protección de la paz entre los miembros sino que agrega la dinámica con un actor externo a la comunidad pluralista de seguridad. Es decir un sistema de seguridad colectiva se da cuando existe una conducta entre los miembros basada en la regla de ayuda mutua, que nos dice que ante la amenaza por parte de un actor externo a cualquiera de los miembros del grupo, todos los demás responderán para defenderlo, inclusive cuando su propia seguridad no se vea amenazada.

La postura de la presente investigación prospectiva es que sin lugar a dudas Argentina y Brasil han logrado conformar una comunidad pluralista de seguridad, ya que se ha vuelto impensable tanto para sus tomadores de decisiones como para sus sociedades la idea de resolver un conflicto que no sea a través de la paz, y que a su vez están en un proceso de construcción y de fortalecimiento del sistema de seguridad colectiva a través de la cooperación en materia de defensa. El enfoque constructivista nos dice que las estructuras están socialmente construidas por lo que no son naturalmente determinadas generando que estas sean mutables con el paso del tiempo. De este modo el objetivo de esta investigación es la de intentar proyectar la evolución futura de esta relación en base al estudio de la cooperación en defensa de ambas partes. Se estudiarán las potencialidades de cooperación en defensa que poseen ambos países, así como sus posibles puntos de incompatibilidad, tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral regional. A través del análisis de variables ideacionales y materiales del campo de la defensa se proyectarán posibles escenarios futuros referidos a la conformación o no de dicho sistema de seguridad colectiva.

2-Alcance del Problema:

Como hemos anticipado previamente la presente investigación tiene como objetivo indagar, a través de un ejercicio prospectivo, cómo será la evolución de la cooperación entre Argentina y Brasil en el ámbito de la defensa. Basándonos en la operacionalización de distintas variables ideacionales como materiales se esbozarán los posibles escenarios futuros para la relación entre estas dos naciones dentro del área de la defensa y la seguridad, partiendo de la idea de que en la actualidad Argentina y Brasil han logrado conformar una comunidad pluralista de seguridad, en términos de Wendt.

El primer escenario posible supone un caso extremo: *Decrece la cooperación en defensa entre Argentina y Brasil, debilitando la actual comunidad pluralista de seguridad, generando un retorno de las hipótesis de conflicto. La desconfianza y la incertidumbre regresan como condicionante de sus relaciones.*

El segundo escenario es un caso intermedio: *Se estanca la cooperación en defensa entre Argentina y Brasil manteniendo la actual comunidad pluralista de seguridad, pero sin progresar hacia un sistema de seguridad colectiva. La confianza mutua prosigue en su relación.*

El tercer escenario también supone un caso extremo: *Aumenta la cooperación en defensa entre Argentina y Brasil, fortaleciendo la actual comunidad pluralista de seguridad, progresando hacia un sistema de seguridad colectiva. La confianza mutua se ve acrecentada.*

Para el abordaje de dichas hipótesis, será necesario categorizarlas en Dimensiones¹¹ y Variables¹². A su vez se incluirán Categorías¹³ que ayudan a ejemplificarlas y servirán como

¹¹ Son aspectos distinguibles al interior de la variable teórica. Ver: Chitarroni, H; "La investigación en Ciencias Sociales: Lógicas, métodos y técnicas para abordar la realidad social"; Ed. Universidad del Salvador; Buenos Aires; 2008; Pág. 165.

¹² Es una característica o aspecto de un objeto de estudio. Esta característica posee la propiedad de adoptar dos o más atributos-valores o categorías- en los que puede clasificarse ese objeto o hecho a estudiar. Ver: Chitarroni, Ed. Universidad del Salvador; Buenos Aires; 2008; Pág. 154.

¹³ Atributos no métricos que puede adoptar la variable. Ver: Ed. Universidad del Salvador; Buenos Aires; 2008; Pág. 155.

herramientas para ratificar o refutar las hipótesis propuestas. Finalmente cada una de las categorías contará con Indicadores ¹⁴ que servirán para ponderar a las mismas.

La primera de estas dimensiones es la que se conocerá como **Interna**. En la misma haremos referencia a variables que se relacionan con cuestiones inherentes del ámbito doméstico de cada uno de los dos estados de naturaleza tanto material como ideacional. Como se mencionó en los apartados anteriores a la hora de entender la política exterior de una nación y su comportamiento con otros actores del sistema internacional debemos tener en cuenta tanto cuestiones de índole material como así sus ideas traducidas en intereses que conforman su cultura e identidad. Por lo tanto dentro de esta dimensión se encuentran las siguientes variables:

1- Nivel de Convergencias en las Identidades Estratégicas Nacionales: El objetivo de esta variable es determinar coincidencias y divergencias en las identidades estratégicas de Argentina y Brasil. Algunas preguntas que nos interesan responder para lograrlo son: ¿Cuál es el modelo de previsión del uso de las fuerzas armadas según la política de defensa de cada nación? ¿Si existe o no diferenciación con respecto a la defensa exterior y la seguridad interior? ¿Qué importancia posee la cooperación para ambos países? ¿Cuál es su región geográfica de pertenencia estratégica? Y por último ¿Contemplan a los recursos naturales como un objeto de securitización?

2- Grado de Control Civil en la Organización Institucional de la Defensa: el foco principal de esta variable esta puesto en el control civil de las instituciones que se encargan de la política de defensa en cada uno de los países. Por lo tanto se compara las potestades que poseen los Ministerios de defensa a la hora de conducir dicha área.

3 y 4 Grado de Asimetrías en las Capacidades Materiales Militares Y Grado de Asimetrías en las Capacidades Materiales de Producción y Tecnología¹⁵: Aquí nos preguntamos por las asimetrías en las capacidades militares y económicas de ambas naciones. Para ello nos interesa comparar el instrumento militar de ambas naciones, es decir la calidad de sus FF.AA. y por el otro nos enfocamos en los presupuestos destinados por cada nación al área de defensa y en comparar los polos industriales-tecnológicos.

¹⁴ Son directamente observables porque detectan el dato empírico. Ver: Ed. Universidad del Salvador; Buenos Aires; 2008; Pág. 165.

¹⁵ La intensa relación entre las dos variables llevan a realizar un análisis conjunto.

La segunda dimensión que posee la investigación es la **Bilateral**. En esta dimensión las variables se enfocan en cuestiones netamente bilaterales de la cooperación para la defensa entre Argentina y Brasil. Nos encontramos con las siguientes variables:

5-Dialogo Político-Estratégico: Esta variable se basa en los tratados bilaterales vigentes entre los dos países y se pregunta por los entendimientos actuales y futuros en lo concerniente a las compatibilidades y áreas de cooperación establecidas y los mecanismos de trabajo que las tratan.

6- Nivel de Intercambios de Experiencias Militares: la presente variable se pregunta por el intercambio de diferentes experiencias realizadas entre sí que forman parte de la cooperación en defensa. Por ejemplo los ejercicios combinados y/o conjuntos entre las fuerzas armadas argentinas y brasileñas, el intercambio de cursos de formación y capacitación del personal militar.

7- Nivel de Coparticipación en Proyectos Industriales-Tecnológicos para la Defensa: Esta variable hace referencia concretamente al desarrollo conjunto en distintos proyectos para la coproducción de tecnología entre Argentina y Brasil.

La última dimensión contemplada es la **Multilateral**: En esta dimensión las variables se enfocan en analizar la participación conjunta de Argentina y de Brasil en las instituciones multilaterales regionales y globales de defensa, la importancia que cada una de las naciones le impregna a las mismas como parte de sus políticas de defensa y los proyectos concretos realizados bajo las mismas en conjunto.

8-Nivel de Participación en las Misiones de Paz de Naciones Unidas: Dicha variable está basada en entender el rol que tienen las misiones de paz, bajo el marco de la ONU, en las políticas de defensa de ambas naciones y la acción conjunta de las mismas en estas iniciativas.

9-Tipo de Participación en el Consejo de Defensa Suramericano: Dicha variable se basa en un análisis de la participación de los dos países en el CDS. Se pregunta por cómo es contemplada esta iniciativa desde la política de defensa, qué rol juega la integración regional en la política de defensa de cada nación y por las posibles similitudes y diferencias entre sí.

Ya teniendo presente el núcleo duro de este trabajo de investigación prospectivo, el paso siguiente es definir una serie de conceptos relevantes para poder comprender correctamente los fenómenos que en esta investigación se pretenden abordar, evitando de esta

manera cualquier tipo de confusión al respecto. Estos conceptos necesitados de una explicación son: Defensa, Política de Defensa e Identidad Estratégica.

En cuanto al concepto de defensa se nos presenta una dificultad. Cada nación posee un concepto de defensa propio resultado de sus experiencias históricas y de procesos particulares de percepción de riesgos y amenazas. Partiendo desde una conceptualización amplia de la seguridad, podemos definir dos entornos, por un lado la seguridad interna y por el otro la defensa externa. Cada proceso nacional a lo largo del tiempo ha ido estableciendo diferenciaciones entre estos dos ámbitos, en algunos casos son distinciones profundas y en otros pueden estar superpuestas, pero ya en la actualidad podemos determinar que se conforman como esferas de acción diferentes entre sí. De este modo podemos definir a la defensa como: “La Defensa constituye una función esencial del Estado vinculada con la protección y mantenimiento de su soberanía y la integridad de su población, territorio e instituciones; en tal virtud, abarca los asuntos de seguridad relacionados con el ámbito externo, en cuanto entorno estratégico de la política exterior de los Estados y se configura como el espacio específico y exclusivo de organización y uso de la fuerza militar del Estado, en función a riesgos o amenazas relativos a su misma integridad y existencia independiente y soberana.”¹⁶

En lo concerniente a la conceptualización de Política de Defensa se define como “las acciones, actitudes y medidas institucionales de carácter estratégico, decididas e implementadas por el gobierno nacional y destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de agresiones estatales de origen externo y que hagan peligrar la integridad territorial y la capacidad de autodeterminación del Estado y que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva.”¹⁷

Y finalmente para el concepto de Identidad Estratégica Nacional utilizaremos la siguiente definición: “Aquella definida por el modo en que una comunidad organizada en un determinado Estado Nación se ha relacionado con el uso de la violencia armada para el logro de sus objetivos nacionales a lo largo de su historia. (...) Influyen en la construcción de la identidad, elementos dados en primer lugar por la geografía política, tales como el tipo de uso

¹⁶ Informe del Centro de Estudios Estratégicos De Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED-CDS). Año 2011. Pág.7. Disponible en: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf

¹⁷ Battaglino, Jorge “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en R. Gargarella; M. Murillo; M. Pecheny (comp.). Discutir Alfonsín. Buenos Aires.2010. Siglo XXI, pp. 161-184.

y la valoración de los distintos componentes de su territorio y las características geoestratégicas del mismo (entendidas como las fortalezas y vulnerabilidades físicas para su defensa). Luego aparece claramente la influencia de un conjunto de consideraciones antropológicas, sociales, culturales, religiosas, ideológicas y políticas.”¹⁸

Establecidos los términos conceptuales estamos en condiciones de abordar la siguiente sección de la investigación.



¹⁸ Tibiletti, Luis E. “La Reformulación de las Identidades Estratégicas Sudamericanas a partir de las Crisis Económicas” en Documentos de Trabajo N°6, EDENA MINDEF. Pág. 3.